

经由理性通往共识： 协商民主的兴起及其局限

蔡晶晶¹, 李德国²

(1. 中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872; 2. 厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

摘要: 二战以来, 民主几乎被理解成投票。投票提供了输赢机制, 却没有提供旨在发展共识的妥协机制。为了克服以投票为中心的自由民主模式的缺陷, 20 世纪 80 年代后西方国家兴起了一股民主理论的“慎议转向”思潮——协商民主理论。协商民主将民主的过程理解为透过公开讨论和意见交换而形成相互同意的共识, 换言之, 经由理性而通往共识, 正是协商民主的理论内核。在某种意义上, 协商民主所具有的独特价值, 在于它对偏好、竞争和个体性等与自由民主紧密相连的概念作出了相对不同的诠释。但是, 它也存在内在的缺陷, 如无法克服规模性、缺乏权力制衡性、成本巨大等, 导致它无法脱离竞争性的民主框架而独立存在。通过探讨协商民主的发展渊源、理论内涵和认识论基础, 并对其局限性进行分析, 以更好地理解 and 认识这一当代重要的民主思潮。

关键词: 协商民主; 理性; 共识; 投票

中图分类号: D082 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000- 8594(2009) 02- 0132- 08

20 世纪 80 年代以来, 西方学术界许多学者开始关注民主理论的一种新发展, 或者说民主理论的慎议转向——协商民主。这股转向的思潮是与人们对自由主义民主和共和主义民主的反思密切相关的。在西方的一些思想家看来, 自由主义民主以市场结构方式(如竞争、讨价还价) 均衡了公共选择与私人选择之间的张力, 但却瓦解民主之后的政治参与和公共理性; 而共和主义民主体现了公意无上的威力, 却往往缺乏过滤和提纯机制, 且成本高昂。在这种情况下, 他们开始寻求一种折中的方式, 即协商的民主, 来弥补它们的缺陷。在他们看来, 民主政治的最佳实现方式是经由理性而通往共识, 而不是让输赢左右选举。然而, 理性又是否可靠? 共识又是否可能? 这些问题都值得我们进一步地思考。有鉴于此, 本文将探讨协商民主兴起的认识论基础及其现实的局限性。

一、协商民主的发展渊源和理论内核

房龙说过: “像中世纪的人们服从于教会这个字的魔力一样, 我们现在更服从于民主这个字的魔力。”^[1] 从一种道德上的理想, 到一个价值中立的描

述概念, 民主从古典到现代的发展一直散发着恒久的魅力, 吸引着一代代伟大的理论家为之魂牵梦绕, 不断探索。而在现实生活中, 经过弥久的奋斗、冲突甚至流血牺牲, 人类社会直到 20 世纪下半期才把民主政治从彼岸的理想拉向了各国政治的现实, 确立了其在世界范围内的卓然地位。

然而, 我们并没有停止探索, 究其原因, 民主政治绝非称得上完美。尽管定期选举、普选、对立政党的存在、中立的行政系统、自由的社会舆论以及独立的司法制度已经逐渐驯服了政治生活中的“恶”, 但它似乎还是缺少了什么。的确, 它缺少了社会大众之间的对话, 缺少了意见沟通, 缺少了激情辩论。当代民主政治把公民简化成了“投票者”, 成为只会出现在投票箱前面的政治参与者, 似乎政治只是政治家的事务。事实上, 民主从古到今向来离不开公众的参与对话, 它本身就具有相互对话、相互辩驳、兼听则明的内涵。

我们知道, 在西方历史上, 以独立、平等的参与者面对面交谈为基础, 能够进行理性——批判性的公共对话或论辩(rational- critical public debate), 是理解公共性、公民、民主等政治学概念的重要切入

收稿日期: 2009- 01- 05

作者简介: 蔡晶晶(1981-), 女, 福建厦门人, 博士研究生, 从事制度分析与公共政策研究; 李德国(1982-), 男, 广西玉林人, 博士研究生, 从事政府改革与治理研究。

点。在古希腊,真正的政治活动是“共享行动和话语者”之间的对话活动,人们认为只有通过平等开放的争论,才能展现真理——这就是希腊人所谓名誉的永恒性。正如苏格拉底那样,拒绝通过对概念、问题做出绝对的答案以昭示他人,而是在与同伴的对话当中检视人们对美德的困惑。以古希腊城邦为典型,这种在一个共享的空间中进行面对面交流的“公共生活”逐渐发展起来,后来又演变为18世纪的资产阶级公共领域。哈贝马斯认为,18世纪资产阶级社会中出现的俱乐部、咖啡馆、沙龙、杂志、报纸构成了政治辩论和政治参与的公共领域。在这里,公众依据理性原则批判性地讨论,他们的共同利益和公共关怀,对公共权力作出有效的监督与制约,从而降低官僚主义形成独裁的可能性。

但近代以后、特别是二战以来,民主几乎被理解成了投票,投票的作用就在于提供一种相对公平的决策程序或合理机制以表达各种各样的偏好。这种投票无法区分公民基于自私、偏见、无知或情绪冲动的要求与那些基于正义原则或基本需要的要求。“它提供了确定输赢的机制,但却没有提供旨在发展共识、塑造公共舆论或形成值得尊重的妥协的机制。”^[2]为了克服以投票为中心的民主制的缺陷,20世纪80年代后西方国家兴起了一股民主理论的“慎议转向”思潮。

1980年,美国学者约瑟夫·贝塞特(Joseph Besette)在其一篇名为《协商民主:共和制政府中的多数原则》(Deliberative Democracy: The Majoritarian Principle in Republican Government)的论文中,率先提出了“协商民主”的概念。在他看来,作为民主政治最核心的内容,审议是就公共政策的优点和价值进行辩论和讨论,这个过程有助于表明某些价值高于其他价值^[3]。此后,在欧洲,著名的思想家哈贝马斯在其交往行动理论的总体框架之上,发展出了一个试图超越自由主义民主和共和主义民主的“第三种民主”的规范模式,即程序主义的“协商民主”(deliberative democracy)。哈氏认为,这种民主吸收了两方面的因素,并且用一种理想的商谈和决策程序把它们融合起来,并在协商、自我理解的话语以及公正话语之间建立了一种有机联系,并证明了这样一种假设,即在这样的前提下,合理乃至公正的结果是可以达到的^[4]。而“第三条道路”的代表人物——吉登斯也提出了“对话民主”的概念,并将之作为“反思的现代化阶段的民主形式”,强调多元的观点在开放的政治舞台上碰撞、摩擦和博弈,而不是在“某些社会准则”的指导下达成一致^[5]。

与此相呼应,在大洋彼岸的美国等国家同样掀起了一场关于协商民主的大讨论。与上述带有浓厚规范色彩的论述不同,美国的协商民主理论家在坚

持价值阐述的同时,更加注重经验上的应用。他们坚持从现实需要的角度出发界定所谓的协商民主,例如Jon Elster在《协商民主》(Deliberative Democracy)一书的前言指出,“所有受到决策所影响的公民或其代表,都应该能够参与集体决定,而这集体决定,是抱持理性与无私态度的参与者,经由论理的方式来形成”^[6]。应当说,不同学者对协商民主理解尽管侧重点不同,但其基本理念是一致的。在他们看来,协商民主强调公民是民主政治的参与主体,应该积极促进公民对于公共事务的参与;公民的政治参与,不应该仅限于投票、陈情、请愿与社会运动;参与者应该在信息充分、发言机会平等与决策程序公平的条件下,对公共政策进行公开的讨论,并以说理的方式提出可行的方案或是意见。

更引人注目的是,不少协商民主理论家已经详细地设计了协商民主的实践形式。例如,美国斯坦福大学的James S. Fishkin教授就提出了协商民意测验(Deliberative Polling),认为这种形式是实现政治平等和协商这两项基本价值的最佳方式。2004年,在分析协商民意测验的经验基础上,他和耶鲁大学法学教授Bruce Ackerman出版了《协商日》(Deliberation Day)一书,提出“协商日”的民主形式,即政府邀请民众,在美国全国性选举之前的两天假期中,进行公共协商活动。

与此同时,不少非政府组织乃至官方组织,也在实践过程中发展了协商民主,探索出不同的应用形式。例如,美国的杰弗逊中心(Jefferson Center)创造了“公民陪审团”(citizens jury)形式,丹麦科技委员会(Danish Board of Technology)发展了“未来工作坊”(Future Workshops)、“愿景工作坊”(Scenario Workshops)与“寻找未来会议”(Future Search Conference)等形式。

那么到底什么是协商民主?它的理论内核又是什么呢?我们可以从它与投票民主的对比关系去解读。相对于以投票为核心的“总和式民主”(aggregative model of democracy)将民主过程理解为公民个别偏好的表达、竞争与聚合,协商民主则将民主的过程理解为透过公开讨论和意见交换而形成相互同意的共识。它强调的是:在民主的过程中,支持或反对某项法律与政策的主张,必须提出论证来说服他人;通过对话与辩论的过程,这些主张与论点,必须接受其他人的质疑与挑战。参与者经由说服和批评的讨论过程,审慎衡量各种相关信息,评估各种可行的方案,寻求经过论理而获得的一致性(reasoned agreement)。

换言之,经由理性而通往共识,正是协商民主的理论内核。实际上,协商民主之所以用“Deliberation”一词,并不是因为协商民主理论家认为我们这

个社会缺乏咨询和讨论,而是觉得以投票为核心的民主过程没有充分考虑公民的价值,缺乏慎重性和理性交流,因此需要以更为人道、更反映人的主体性的方式来拉近政治与日常生活之间的距离。例如,罗尔斯放弃了正义与真理、合理性联系在一起的观点后,突出强调了平等公民们作为一个集体在通过法律和修改宪法时相互行使政治强制权力的理性——“公共理性”,并将之作为协商民主的基本要素^[7]。

在某种意义上,协商民主是将理性与政治拉近的一种尝试,是“共识”改变“输赢”的一种企图。而这种尝试与努力,正是对自由主义民主或者多元主义民主的一种颠覆。换言之,协商民主兴起的认识论基础,在于对以上两者的批判与改造。

二、协商民主的认识论基础

在协商民主学者看来,自由主义民主将公民视为独立于政治社群,并且与社会处于对立关系的原子个体。个体的利益就如同市场上的消费者或是个人偏好,政治社群的整体利益是虚拟的集合,因此,政治参与的目的,在于强化个人自由与财产保护的正当性^[8]。从这个角度来看,作为现代民主主要典范的自由民主,将注意力集中于集体决策的程序,通过现代民族国家内代议政治的设计,由具有较高政治动机与知识的“政治企业家”对选票市场的竞争,来取得公共职位。在自由民主的论述中,明显地透过间接式民主模式,来保障个体自由,而政治参与则集中在选举过程与其结果。在这个过程中,多数压制了少数,个体的德性被扼杀,理性的审慎被抹去,换言之,正是对自由主义民主之下的“选举”与“投票”、多数决定法则的挑战构成了协商民主诞生的动力基础。在协商民主理论家看来,无论那一种民主政治形态,最终理想应该都是平等展现人民的真正意愿,然而,如果人民不是在深思熟虑和理性对话之后进行决策或投票,民主政治的理想只会成为空谈,自由主义民主政治的运作也会出现以下缺陷:

1. 多数暴政(the tyranny of majority)。众所周知,无论哪一种民主形式,多数统治(majority rule,也称多数裁定)都被认为是实行民主政治的一项重要原则。从逻辑上讲,作为一种计数的统治,民主重视多数的权利,这样,如果多数的权利作出错误的判断和决策,侵犯了少数人、个别人的正当权利时,就产生了多数暴政的可能性。对于这一点,19世纪的思想家托克维尔就有最生动和最具说服力的阐释,他指出,美国是民主国家,所以有讨论的自由:“只要多数还没有最后形成统一意见,讨论就得继续下去”。但是,讨论结束之后,自由就失去了:“一旦多数作出不可更改的决定,所有的人便默不作声了,不

管是决定的支持者,还是决定的反对者,现在都合在一起,表现拥护决定。”究其原因,则是民主的多数“既拥有物质力量又拥有精神力量,这两项力量合在一起,既能影响人民的行动,又能触及人民的灵魂,既能消弭动乱于已现,又能防止动乱于预谋。”^[9] John Stuart Mill 也认为,强调多数的结果,在政治上会产生以多数之名,剥夺少数重要利益的现象;社会上则会造成流行意见宰制一切,让少数具有不同想法的人噤若寒蝉。这种多数暴力所造成的社会现象就是随波逐流和扼杀创造力^[10]。有人可能认为“民主”本身就有价值,因为“民主”就是“我自己做决定”,不论结果好坏总是我自己选择的。但是这种说法也存在一个盲点:除非“我”永远都是多数的一方,否则民主决策的结果可能产生“我不要的选择就是我的选择”的矛盾。

2. 多数人的决定不一定是明智的。我们知道,多数裁定规则只是实现政治立法和行政决策的一种制度安排,是实现民主的一种手段而非民主的实质。它与各种各样的决议规则一样有其优点和局限性,在效率上甚至还不如其他手段更具优势,原因在于多数裁定规则常常不能将权力置于那些最为明智和更具个人理性的精英的手中^[11]。著名的协商民主理论家 Cohen 就指出一个当代社会两难问题:一方面,民主政治是一个程序,提供正当性解释的基础,但是不论这个程序多么吸引人,常常因此而产生的集体选择,会令人无法接受它是合法的;另一方面,民主概念似乎排除任何对立的正当性基础,它遵从以公民为平等的基本观念所要求的集体选择形式,所以没有其他决策程序比多数决定更具正当性^[12]。换言之,民主政治无法提供正当性正因为多数的意见并非完全是有益的或明智的,多数人的统治完全有可能导致多数暴政的出现。例如,在美国,导致多数决定一切的道义观念就假定许多人联合起来总比一个人才智大,因此多数以为自己有权管理社会,其利益应当优于少数人的利益等等。由此,美国社会的多数不但拥有强大的管理国家的实权,而且拥有强大的影响舆论的实力,多数一旦提出一项动议,那么一般不会遇到阻止通过动议和推迟表决动议的障碍。这样的多数决定难以听到反对者的声音,更不可能关注少数者的利益,常常会对少数者作出不公正的决定,对后者来说这无异于实施了事实上的专制和暴政。

3. 公民的自私主义(civic privatism)。根据协商民主理论学者的描述,过去公民的投票行为是公开的,即使是自由主义的旗手密尔也希望能够保持这样的选举方式,因为他预测秘密投票会鼓励公民把选票当成商品贩卖,以达成私人的满足,也就是说秘密投票只会使投票者选择对他私人有利的候选人,

而不会选择对国家和公共有利的候选人。因此,密尔的想法是:公开讨论会鼓励大家关注公共利益,这是基于平等投票权的民主理想。但是密尔的主张并没有实现。由于投票者的实力不均,公开投票会造成穷人和弱者只能执行形式的投票,因为他们不敢违反强者的意愿,否则会担心遭到报复,所以秘密投票沿用至今。然而当前民主政治实施的结果,证明了密尔的确具有先见之明,公民的自利主义腐化了民主公民的核心理想^[13]。因此严格地讲,西方民主国家的每次选举几乎只看到“私”民而没有“公”民,这就一再印证了密尔几百年前的想法。而“当大多数选民对选举自己的政府缺乏足够的关心,或虽去投票,却不把选举权用于公共的理由,而是为金钱而出卖选票,或者按照控制着自己的人或出于私人原因希望谋求其好感的人的意思投票时,代议制度就没有多大价值,并可能成为苛政或阴谋的单纯工具。这样实行的普选,不是防止苛政的保证,而是为虎添翼”^[14]。

4. 理性的无知(rational ignorance)。根据协商民主理论家的分析,在一个人口众多的民主国家中,会倾向于产生理性无知的选民。理想的民主政治应该是人民集思广益,但是如果要达成真正交换智慧和经验之后再作决策,参与决策者必须在人数和接近性上有一定的限度,如果决策的人数过多,或者决策者相距甚远,根本就无法真正实现集思广益的目的。以目前民主国家的人数,要达到交换意见、深思熟虑的境地,在实践上几乎是不可能的,所以在投票人数众多的民主国家,一般人民理性的选择就是“无知”。因为不论投票的内容是一个政策或一个候选人,要对这些政策的优劣或候选人的胜任与否进行深入和仔细的评估需花费大量时间和精力,而浪费时间深思熟虑的“明智”的一票在整体选票上并不会发生关键性影响。所以理性的投票者在投票前通常会选择“一无所知”,不是道听途说,就是媒体印象,决定了大部分公民的投票倾向。

5. 投票机制的缺陷。协商民主学者对于预设了民众政治偏好清晰的投票机制也提出一些批评^[15]。Cohen 对于投票式或者总和式(aggregate)民主的质疑是:第一,这种自由主义的投票民主,强调不同利益(interests)已经存在,通过投票将这些不同利益按优先次序排列,受到最多认可的偏好,就成为执行的目标。然而共同目标的形成通过这种方式是不可能达到的,因为缺乏沟通与讨论,处于少数的个人或群体的意见,不会受到重视与了解。所以这种投票式民主只是着重程序,而不重视民主过程中公民之间的审慎思辨,也不重视公众共同意见的逐渐形成,当然也不会认为公共思辨具有改变不同民众偏好的可能,进而考虑更大的公共利益。第二,投票制度着重

程序,而不是实质的公民民主互动,也就是投票的权利被保障,投票过程彼此有意见的交换或信息交流,但是更积极的讨论则不是投票民主所重视的。第三,投票制度所保障的是与政治有关的自由,对于非政治自由的保障,如宗教自由等,并不重视,或者认为这些自由的保障与民主的实践无直接关系^[16]。

基于以上缺点,研究民主制度的学者提出了协商民主模式,试图强化一般民众对于政治决策和公共政策的了解,提高他们参与政治行为的意愿和能力,以丰富决策的信息来源,使决策更贴近公共利益。同时,他们认为社会上具有参与能力与意愿的公民,可以完善监督体系,制衡政治精英滥用权力与谋求私利的行为。协商民主公共讨论的过程,将有助于公民聆听与思考不同的政治意见,建立公民互动的互敬与互信。公开的意见交换,使得每一个支持自己或他人见解的参与者,必须提出别人可以接受的理由,在某种程度上考虑公众共同的福祉,这也将有利于公民的自利取向往公益的转向。

三、协商民主的特点和价值

毋庸置疑,协商民主模式有其特殊的价值和理想,这正是它在西方国家里经久而不息的缘由。事实上,民主本身就应该包含着意见的审慎形成过程,如哈耶克所说,最为重要的是,民主还是一种形成意见的过程。民主的主要优点,并不在于它是一种选择统治人员的方法,而是在于这样一个事实,即由于大部分人都积极参与了形成意见的活动,所以有相应数量的人员可供遴选^[17]。而协商民主的出现,把民主缺失的一环补上了,还原了民主的真实性,并丰富了民主的语义。根据 Amy Gutmann 和 Dennis Thompson 的看法,协商民主主要具有四个特点^[18]:

(1) 提出决策的理由(reason-giving)。协商民主理论学者认为,民主政治中的决策正当性(justification)需要由公民及其代表来达成。因此,在一个民主政治中,无论是公民还是公民代表都应该为其决策提出理由,而且这些理由应该在“为了实现公民合作”的前提下不能被拒绝。这种提出理由的道德基础是许多民主观念共通的,人不应该只是被视为立法的对象,只是消极的被统治者,而应被视为自主性的主体,直接或通过其代表参与社会的统治。在协商民主政治中,这些主体参与的一个重要方法是提出或回应理由。协商民主要求决策时要提出理由的意义是:一方面产生一个具有正当性基础的决策,另一方面表达相互尊敬的价值。因此,通过利益团体的交易而形成的决策,即使是多数裁决,不仅违反了协商民主的要求,也没有对少数表达出应有的平等和尊敬。

(2) 决策所提出的理由是所有公民都可以接受

的(accessible)。公民在协商民主过程中所提出的理由,应该是所有陈述对象都可以很容易取得的,或者说这些理由是大家都可以理解的。这种形式的理由满足两种意义的公开性:一是指协商本身必须在公开场所产生,不只是停留在内心深处;二是理由的内容是公开的,如果理由陈述的对象不能理解其内容,就无法产生协商式的论证。

(3) 决策具有约束力(binding)。协商程序的目标是为了产生决策,所以决策在某段时间内具有约束力。协商程序不像谈话节目或学术研讨会,参与者不是只为了论证的目的而辩论,他们甚至也不是为了真理本身而辩论,他们希望的是其讨论能影响政府的决策,或者可以影响未来如何作决策,所以一旦协商中止,接下来就是领导者进行决策。

(4) 协商过程是动态的(dynamic)。虽然协商的目标是要形成一个具有正当性基础的决策,但它并不预设这个目标一定可以达成,所以它会继续保持开放对话的可能性。尽管一个决策必须维持一段时间,但在某种意义上它是暂时的,因为它必须对未来时间点上的挑战保持开放,理由有二:一是政治和许多实际生活一样,决策程序及对人的理解都是不完美的,因此我们不能确定今天作的决定明天会是正确的;二是在政治中大部分的决策并不是共识的,那些不同意原始决策者如果相信将来有机会逆转或修正,接受目前决定的可能性会较大。

Gutmann 和 Thompson 指出,协商民主的主要价值在于提高集体决策的正当性,激发公共议题上的公共精神,促成相互尊敬和认可的决策,并帮助改正错误。我们认为,协商民主所具有的独特价值,在于它对偏好、竞争和个体性等与自由民主紧密相连的概念作出了相对不同的诠释:

(1) 协商民主认为政治合法性的核心是公共推理,要求决策投票前先经过推理和讨论的过程,这表示协商民主不把公民的偏好当成既定的,而是假定公民可以被其他理由所说服,即使这些理由可能和其原先的偏好和利益冲突。可以看出,以推理为核心的协商民主显然可以避免前面所说的理性无知的缺点,使得选民在进入投票前不再都是无知的决策者。相对来说,程序民主和宪政民主把公民现有的偏好视为集体决策的基石,以选举为例,在这两种民主形式下,选举过程类似市场模式,政治人物和政党像生产者,呈现他们的立场和设计其策略以回应投票者的需求;投票者像消费者,以选择竞争性产品(候选人及其政党)的方式表达其偏好;在竞选过程中任何的辩论,其功能比较像广告(告知投票者候选人的相对优点)而不像论证(以提出理由的方式企图改变想法)。这样的决策模式等于接受甚至强化社会中现存的权力分配,而协商民主模式则弥补了这

种市场式,强调交易而不是理性的民主缺陷。

(2) 协商民主强调公民之间处理争议时的互惠性(reciprocity),要求公民提出的理由必须是大家共享的。换言之,在理想的协商情境中,只提出自己认为是真实或有利的理由是无用的,因此,公民如果想在协商过程达到说服他人改变立场的目的,必须先设身处地替他人着想,这样做即使并不能保证最后达成一致的看法,但是愿意以互惠的方式对待他人,无疑显示他们有可能相互尊敬并成为一个道德人。在互惠性沟通的基础上,即使分歧仍然无法完全消除,最后只能诉诸多数决定原则进行决策,但这种多数决定显然不再是一种暴力。相对于非协商的民主,由于缺乏对协商过程的重视,加上过度依赖多数裁决,即使决策前持不同主张的各方有讨论的机会,多数一方也通常会坚持己见,不愿意被道理说服。在国会殿堂中法案的互助过关(logrolling)、政治人物家中说客(lobbyists)盈门,似乎是程序民主和宪政民主必然产生的现象。

(3) 协商民主要求理由提出场所和理由的内容是公开的,这可以满足密尔的期待,即公开讨论会鼓励人们关心公共利益。事实上,当代也有学者呼应密尔的观点,认为民主协商最重要的特点是,人们愿意和他人进行推理以达成深层的妥协,这表示个人愿意修正自己的目的,以回应他人所提出的考虑,因此政治推理本质上就涉及一种开放性,使人们愿意改变自己原来的实际想法^[19]。而这种因为道理而准备改变自己的意愿,就是指向公共而非私人的利益。此外,协商民主政治又可以适度遏止投票行为成为消费行为的政治商品化趋势,即使候选人可以透过私下运作利诱选民,但在协商过程中,他们必须在公开场所面对议题表示自己的看法;再加上其过去从政表现都会在竞选连任时受到公开检验,“说一套、做一套”还能当选的几率也会降低。

(4) 虽然多数同意的主张不一定是正确的,但是如果参与决策者每一个人都有平等论述的机会,而且是在公开论辩、充分沟通、信息充足的理想协商过程中进行,如果由于不能达到全体共识而采取多数决定作为决策的依据,这样的多数也不能称之为“多数暴力”,即使这样的决定是错误的,这最多只能证明人类的极限。尤其在充满价值冲突的现代社会,决策的失误很可能是人类理性的内在限制所造成的。更何况协商民主的决策都是暂时的,一旦新的信息或理由出现,并足以作为推翻原始决策的证据时,基于前面所述协商民主的动态和开放继续对话的特点,一定会支持这样的修正。

(5) 协商民主可以设计一整套的机制,使“人民自己做主”的民主政治本义重现,使协商过程中政治人物必须倾听人民的声音,认真了解人民真正关心

的是什么, 否则无法在选举中赢得人民的支持。James S. Fishkin 认为, 协商民主可以把三个原则变成具有兼容性: 协商、政治平等和非独裁(或避免多数暴力), 这就是通过协商的过程, 让公民平等参与的结果不会产生多数暴力。更准确地说, 由于协商是一种论理的过程, 像是过滤器, 可以将公民在决策时不应该有的偏好过滤掉, 这样既可以让最后的决策像镜子一样反映全体人民真正的利益, 实现人民真正当家做主的民主精神, 又因为最后的多数决定是审慎思考的结果, 从而去除民主多数的暴民形象。

由于以上价值的存在, 不少学者均承认协商民主确实比其他民主形式更具有优势。当然, 价值优势并不一定是现实优势, 在目前的条件下, 协商民主所要求的条件, 如德性的公民、充足的信息很难满足。况且, 如果大规模展开协商民主, 不仅成本过高, 而且可能出现过大的震荡。在某种意义上, 协商民主的局限性与它的价值同样突出。

四、协商民主的局限性

的确, 以投票为中心(vote-centric)的自由主义民主经过数百年的发展, 在日益复杂和多元的现代社会的显现出其“疲态”, 而协商民主理论家则试图描绘一幅更加美好的图像来弥补其内在的缺陷。从逻辑上讲, 协商民主的理念和出发点都能够站稳脚跟, 甚至占据了“道德性”的高点——相对而言, 投票式的民主显得多么的缺乏人情性。但是, 我们却忽略了拷问: 这一规范性民主能否脱胎换骨为现实之树, 并扎根于社会呢? 进而, 协商民主是否构成了自由民主的替代, 还是其补充而已? 关于这些问题, 其实在国外协商民主兴起之时, 持冷静观望态度、甚至对其深刻批判的学者也不在少数。即使是协商民主理论家, 仍有不少对其自身主张的缺陷有着相当清醒的认识。

自协商民主诞生起, 对其地位的争议就从未中断过。美国学者 Christiano 曾指出, 对协商民主的主张主要有三种: 一是贡献论(the contribution thesis), 认为协商民主对现在的民主政治的运作具有贡献、互补和强化的作用; 二是必要条件论(the necessity thesis), 即民主政治的运作要有公共协商的步骤; 三是唯一论(the exclusivity thesis), 即协商民主是民主运作唯一的模式, 没有其他的模式, 如投票等。Christiano 认为, 协商民主取代所有其他民主参与模式的论点无法成立, 因为它无法替代投票制所具备的权力制衡机制^[20]。我们认为, 任何实践形式的协商民主, 都必须考虑其可能性条件(如社会基础和个体基础等)和可行性(如成本、资源和效率等问题), 否则, 协商民主仍然是一种民主的乌托邦。

总的来说, 在当代, 对协商民主的批判主要从两

个角度展开, 其一是从规范的角度指出协商民主所建构的重视民意、平等开放和普遍性等价值是空洞的, 难以让人信服; 其二则从现实的角度批判协商民主过于乌托邦, 缺乏对成本效率和专业分工等现实问题的考虑。从前者来看, 对协商民主的价值批判主要涉及以下几个方面:

首先, 协商民主强调对民意的直接掌握, 试图提高政治机体对民意的敏感度和回应性, 但是民意往往是无知善变甚至冲突矛盾的, 难以通过完美的政治设计来捕捉。协商民主理论家对现代公民持有理想的判断, 认为公民是理性的, 是积极参政的, 对公共事务会设法获得相当充分的信息与知识, 因此, 民主政治应该设法加以动态回应。可以说, 协商民主理论价值架构在对民意的珍视和挖掘之上, 强调民众应该对政府决策发出更大的呼声(voice)。然而, 必须指出的是, 民意与政府决策之间, 绝不是, 也不应该是鸡生蛋的简单因果关系。这不是否定民意在现代政治中的价值, 而是要理性地定位和认识民意的作用。民意往往具有模糊性、盲目性、从众性和过度简化等缺陷, 其所提供的规范与指导功能, 并不明确或不实际, 有时甚至不可取。因此, 在分析政策制定的利弊得失时, 民意虽是重要的因素, 却不是唯一与至高的考虑。现代政府运行的目标函数是多元的, 回应民意(public opinion)是其重要的一环, 但是民意不一定会符合公共利益(public interest)和公共正义(public justice)。同时, 专业分工是当代社会发展的必然趋势, 民众不可能对所有的事务深入了解, 并作出比较好的决策判断, 在这种情况下, 协商民主如何保证其商谈质量呢?

其次, 协商民主强调平等开放的参与原则, 这就预设了所有民众都有一致的参与诱因和能力, 这样的假设在现实情况下是很难成立的。一方面, 每个民众参与的动机和诱因极其不同, 很难通过制度的设计来改变这些差异。那些参与最为积极的民众, 从成本效益的观点来说, 应该是受到政策影响最多的人, 他们最有诱因来参加, 所以参与的结果, 其实反映的是具有利益偏差的意见。对于那些没有诱因的人, 要鼓励他们参与是不可能的, 也达不到这样的目的, 因此, 全民的协商民主运作是不可能的; 另一方面, 参与者的自我表述能力和辩论能力, 将很大程度影响到协商的进程和质量。协商民主的倡导者波曼自己也坦率承认, 在协商民主体制下, 参与议论的个别公民“显然必须具备与认知和沟通有关的高度发展的能力与技巧, 而特定的少数人将在这方面拥有更有利的条件和优势”, 鉴于以上原因, 他提醒人们, “倘若部分公民由于欠缺议论能力以致未能有效地参与民主过程, 从而陷入未能产生影响但却处处被决定的政治贫穷(political poverty)的处境, 并只能

默认强力议论者 (powerful deliberator) 的商议结果, 这种后果将令人担忧。”^[21]

更为实质的问题是, 协商民主的理性讨论模式, 反映的经常是原来社会在阶级、族群、性别等身份地位差异。在协商过程中, 常常都是教育程度高、社会经济地位高、善于言说的男性容易主导讨论, 影响共识的方向, 这将可能排除弱势者表达他们的处境与主张的机会。弱势者的参与除了表达能力与机会不如优势者外, 在议程控制与议事规则建立的参与上, 也缺乏平等的途径与结盟合作的能力来反映他们的观点, 弱势者的参与往往只是被收编与安抚。对于这些问题, 协商民主理论家并未交出让人满意的答卷。

最后, 协商民主讨论过度强调共识, 造成的结果很可能是系统性地排除特定团体 (主要是弱势团体) 的意见, 违背民主参与的平等原则。协商民主理论家对经过理性选择的投票不以为然, 认为这种形式往往助长了公民的自利主义。因此, 相对于个体理性, 他们更强调合群正义; 相对于意见分歧, 他们更强调共识形成的可能性。不少学者认为, “协商民主隐含着在各个议题上寻求确定答案或共同声音 (common voice) 的内在意图, 以致极可能为了追求共同的声音或共识, 而漠视处于少数地位者和有着特殊利益要求者的真实需要, 而这种倾向在本质上是可怕的、反民主的”^[22]。如果协商民主为了追求一个多方合意的共识, 那么参与者往往不得不表现出符合共识规范的态度和行为, 并尽量排斥具有差异性的意见, 所以, 协商民主不仅是具有控制性的机制, 也是去除差异的机制。同时, 即使协商民主取得了共识, 也不能排斥共识之外还存在其他意见——尤其是那些并没有参与到讨论中来的群体的意见。尽管上述批评未免矫枉过正, 但一个值得协商民主深思的问题正是如何避免议论活动在未取得共识的情形下反而更强化了各方的歧见与冲突。

五、进一步的探讨: 协商民主可以替代竞争性民主吗?

无论何种政治框架, 都需要尊重民意, 需要与公众交流, 这已经是现代社会的一个共识。在这个意义上, 协商民主具有重要的政治意义。但是, 一旦把它当成一种可以推及四方的民主模式, 当做现代民主的核心所在, 甚至视为可以替代或超越投票民主的模式, 我们就需要更为谨慎地对待和思考。事实上, 即使是西方持协商民主观点的专家学者, 也鲜有人乐观地认为协商民主是未来民主政治的发展方向, 是可以超越竞争性民主的全新模式。这是因为, 协商民主尽管具有正义 (justice) 上的规范价值, 但它的一个最大问题就在于缺乏实践性, 除了成本、程序

和技术等问题外, 它很难克服规模性问题, 从而无法像投票民主一样遍地开花。

对于协商民主的规模性问题, 美国著名的政治理论家 瓦尔泽 (Michael Walzer) 有过深刻的阐述。在他看来, 协商不是普通民众的活动, 一亿人, 或者 100 万人, 甚至是 10 万人, 都不太可能理性地聚合起来进行协商。对这个问题, 尽管不少学者竭尽心力以设计解决方式, 但仍无法取得重大的进展。事实上, 规模性的问题是由协商民主的内在特性决定的, 即其直接性和面对面性。在人类历史的长河中, 直接民主的成功只可能存在于小国寡民的国家体系中, 随着现代国家的扩大和社会复杂性的发展, 直接民主发生效力的圈子已经越来越小。一直以来直接民主无法解决的问题, 正是协商民主所面临的规模性问题。换言之, 协商民主可以在地方治理中大放异彩, 也可以在局部性的政治过程中发挥重要作用, 但是, 它无法超越现有的代议民主框架。

瓦尔泽曾精辟地指出, 人们对协商民主所处的背景和必要补充仍缺乏足够的认识, 实际上, 协商民主是在一个广泛的非协商政治情境中生存的。在他看来, 尽管协商民主思潮确有其可贵之处并极具启发性, 但当今以自由主义民主体制为核心的, 且经常处于运转状态的过程, 例如政治教育、组织、政治动员、示威游行、公开表态、辩论、讨价还价、游说、选举、竞选活动、募款、统治活动等, 在本质上明显都是非协商式的。因此, 尽管公共协商活动应该有其一席之地, 但它无法在民主体制中享有一个属于它自己的独立地位, 只能依附于其他的活动或过程而存在^[23]。当然, 这并不意味着协商民主在现代的民主体制里没有其作用空间和必要性, 而是要摆正其在现代民主格局中的位置, 避免不切实际的乌托邦幻想。实际上, 在西方即使是协商民主的倡导者也没有认为他们试图全盘取代现有的民主格局, 如葛特曼和汤普森所强调的, “协商民主补充而非取代了传统民主理论的程序和宪政的价值”^[24]。

可见, 协商民主不可能脱离代议民主的框架, 相反, 它是建立在投票民主基础上的。西方协商民主的实践之所以能获得较大的生命力, 是因为他们认为投票过于简单和武断, 必须赋予投票更多的责任, 以促使公民更加审慎地面对公共议题。同时, 在人类发展的过程中, 民主已经包含着太多的内容和价值, 它已经与多元、自由、平等和法治等人类文明的结晶产生不解之缘。如果把民主化约作为一种投票过程, 一种竞争过程, 把民主认为是选举与协商的简单组合, 脱离西方民主背景 (context) 来讨论协商民主, 我们就不可能真正体会其魅力和薄弱之处。

总之, 诉诸以公民德性, 强调公开陈述理由和共识达成的协商民主理想, 应如何妥善地嵌入现有的

民主格局之中,并厘定其适用范围,仍有诸多难题尚待克服。这些难题能否克服,也是协商民主所代表的这一民主理论“转向”能否起到积极作用的关键。否则,协商民主就仅仅是一个无法真正实现的理想,是民主的想象而非民主现状的真实描绘。

六、一个基本结论

协商民主的产生与发展,有其特定的历史背景与社会条件,并不一定适用所有的社会,解决所有民主制度运作的问题。特别是对于民主制度运作还处在建立过程中的国家,我们更应该重视民主的内核因素,合理选择改革方案,而不是只在民主的外围上做文章。对于协商民主而言,与其将之看做一种代表未来主流的政治民主模式,不如说它只是公共治理的一种“政策工具”——即便如此,它在现实的治理过程中还面临着诸多尚待解决的难题。

不可否认,协商民主所强调的理性讨论、聆听他人、反省自我、了解差异、寻求共识,对于培养公民的德性和责任意识、激活社会合群意识、弥补自由主体制的缺陷具有重要的启发性。国内外一些协商民主实践,在一定程度上拉近了民众与决策者之间的距离,激发民主的更多想象和讨论,这种创新的勇气也值得我们学习。而在当代的政治生活中,广泛地吸纳普通民众、专家学者乃至社会团体、思想智库、参政政党的意见,让他们各抒己见、贡献所长,不仅于政府施政有利,更是建设一个繁荣、稳定与和谐社会的必由之路。

但是,我们不能把一种新话语与传统的政治价值简单地对号入座,更不能因为它在理想上的优越性而忽视其现实限度。对于我们而言,介绍西方研究中的一个概念,引入一套理论是相对轻松的事情,甚至提出一套政策建议也并不难,然而,如何以严谨的实证科学态度来证实所介绍的理论或学说,如何证明这种理论或学说可以作为我国社会和政治发展的方向性指导,才是社会科学家必须面对的最严峻挑战。

参考文献:

- [1] 房龙. 美国的故事[M]. 台北: 牧村图书有限公司, 2001: 320.
- [2] 威尔·金里卡. 当代政治哲学[M]. 上海: 上海三联书店, 2004: 523.
- [3] Joseph Bessette. “Deliberative Democracy: The Majoritarian Principle in Republican Government”, in Robert A. Goldwin and William A. Shambaugh (ed.), How Democratic Is the Constitution? (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1980, pp. 102– 116.
- [4] 尤尔根·哈贝马斯. 包容他者[M]. 上海: 上海人民出版社, 2002: 286– 287.
- [5] 安东尼·吉登斯. 超越左与右——激进政治的未来

[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 119.

- [6] John Elster. ed. Deliberative Democracy. New York: Cambridge University Press, 1998, p. 8.
- [7] [美] 罗尔斯. 公共理性观念再探[C]//公共理性与现代学术. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2000: 8.
- [8] Zittel, Thomas. “Digital Parliaments and Electronic Democracy,” in Rachel K. Gibson, Andrea Rommele, and Stephen J. Ward. eds. Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation, and Participation via New ICTs. London: Routledge, 2004. pp. 73– 80.
- [9] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1993.
- [10] John Stuart Mill, On Liberty, Indianapolis: Hackett publishing Company, 1978.
- [11] 毛寿龙. 多数统治、多数暴政与多数善政: 民主政治的制度基础[J]. 北京行政学院学报, 2000, (2).
- [12] Cohen, Joshua. “Procedure and Substance in Deliberative Democracy,” in James Bohman & William Rehg (ed.), Deliberative Democracy. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1997, pp. 409– 410.
- [13] Bruce Ackerman and James S. Fishkin, “Deliberation Day,” in James S. Fishkin and Peter Laslett (ed.), Debating Deliberative Democracy, Oxford: Blackwell Publishing, 2003, pp. 7– 8.
- [14] 密尔. 代议制政府[M]. 北京: 商务印书馆, 1984: 10.
- [15] 亚马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 154– 158.
- [16] Cohen, Joshua. “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, In James Bohman and William Rehg. Eds. Deliberative Democracy. Cambridge, MA: MIT Press, 1997, pp. 410– 411.
- [17] 哈耶克. 自由秩序原理[M]. 上海: 上海三联书店, 1997.
- [18] Amy Gutmann & Dennis Thompson, Why Deliberative Democracy? Princeton: Princeton University Press, 2004, pp. 3– 7.
- [19] Henry S. Richardson, Democratic Autonomy Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 90.
- [20] Christiano, Thomas. The Significance of Public Deliberation. In James Bohman and William Rehg. Eds. Deliberative Democracy. Cambridge, MA: MIT Press, 1997, pp. 246– 247. (243– 277).
- [21] Bohman, James “Deliberative Democracy and Effective Social Freedom” in James Bohman and William Rehg (eds.), Deliberative Democracy, Cambridge, Mass.: The MIT Press. 1997. pp. 325– 326, 332.
- [22] Sanders, Lynn M. “Against Deliberation”. Political Theory, 1997. Vol. 25, No. 3, pp. 360.
- [23] Walzer, Michael. “Deliberation, and What Else?” in Stephen Macedo (ed.), Deliberative Politics, Oxford: Oxford University Press. 1999. p. 59.
- [24] Gutmann, Amy & Dennis Thompson. “Democratic Disagreement” in S. Macedo (ed.), Deliberative Politics, Oxford: Oxford University Press. 1999. p. 275.

〔责任编辑: 乔兴华〕